



TITLE:

現代交通政策の基本動向 - ケネディ教書と交通基本問題調査会答申 - (豊崎 稔教授記念號)

AUTHOR(S):

中西, 健一

CITATION:

中西, 健一. 現代交通政策の基本動向 - ケネディ教書と交通基本問題調査会答申 - (豊崎 稔教授記念號). 經濟論叢 1964, 94(5): 398-421

ISSUE DATE:

1964-11

URL:

<https://doi.org/10.14989/133025>

RIGHT:

經濟論叢

第九十四卷 第五號

豊崎 稔教授記念號

献 辞	堀 江 英 一	
帝国大学特別会計と演習林	島 恭 彦	1
独占資本家層再編の一紐帯	大 橋 隆 憲	20
レーニン『帝国主義』の 段階規定について	吉 村 達 次	37
添田プランと高橋意見書	小 野 一 郎	56
日本の合繊産業における 若干の問題点について	中 村 忠 一	74
公共料金問題と独立採算制	寺 尾 晃 洋	91
現代交通政策の基本動向	中 西 健 一	112

豊崎 稔 教授略歴・著作目録

昭和三十九年十一月

京 都 大 学 經 済 學 會

現代交通政策の基本動向

——ケネディ教書と交通基本問題調査会答申——

中西 健 一

- 一 はじめに
- 二 ケネディ教書の現実的背景——交通経済構造の変容
- 三 ケネディ教書——「国内交通」政策の問題点
- 四 交通政策転換をめぐる底流と動向
- 五 むすび——交通基本問題調査会答申批判

一 はじめに

昭和三十七年八月二日池田首相から「わが国の陸上交通に関する総合的施策について」意見を求められていた交通基本問題調査会が一年半の審議ののち三十九年三月二七日その答申を提出した。答申は第一編「交通体系について」、第二編「大都市交通について」、第三編「交通安全について」の三編から構成されているが、緊急の対症療法的施策が列挙されている第二編、第三編もさることながら、注目されるのは国内交通体系に関する基本的見解として総合的、交通政策、という立場を強調していることである。答申によれば、総合的交通政策の核心となるのは、利用者の自由な選

扱による合理的な交通市場の確立であり、(一)自立的経営、(二)利用者負担、(三)公正競争の三原則がその前提となるといふ。すでに具体的な策定作業にかかっている国鉄の第三次長期(六ヶ年)計画案や私鉄の第二次三ヶ年計画では、利用者負担原則にのっとりた運賃引上の要請がふくまれているが、もしこのような交通政策が具体化されるならば、交通産業はいうまでもなく、国民経済と国民生活も大きな影響をうけざるをえない。

しかし基本問題調査会答申が打出した右のような考え方は必ずしも特殊日本的なものではなく、現代資本主義の交通政策が指向するところのものである。その意味で、先進国型の交通政策への接近を計ったという点に答申の最大の特徴が認められよう。「独占から競争へ」といわれる、一見経済の一般的論理に逆行するような、現代交通政策の基調変化は、一九二〇年代に始まり、第二次大戦後とくに進行した交通構造の高度化と多様化が生みだした矛盾を、競争条件の平等化と国家介入の抑制という方向で解決しようとするものであって、ある意味で交通部門の内的論理にしたがったものであるが、その効果について、とくに交通のもつ公益性との関係で重大な問題をはらんでいる。

故ケネディ大統領の議会への教書『わが国の交通制度』(一九六二年四月)は、このような矛盾、交通危機になやまされることもっとも著しいアメリカで、競争的交通政策への思いきった転換を打出したものであり、現代交通政策の方向とその本質はこれによってもっとも明瞭に窺うことができる。

ケネディ教書はもとより偶然的突発的なものではなく、一九五〇年代以来抬頭してきた主張の発展的帰結であり、交通経済構造の矛盾の発展に対してなされてきた従来の姑息な部分的対症療法的政策、その表現をかれは、「特定の時点で特定産業の特定の問題の解決を目的とした特定の行動の歴史からうまれた、首尾一貫しない、しばしば陳腐化している法律と統制の雑多なつぎはぎ細工」(.....a chaotic patchwork of inconsistent and often obsolete leg-

islation and regulation) から統制緩和・補助金削減による競争の機会均等、フル・コストの利用者負担の原則による合理的総合的交通政策への移行を柱とした具体的な政策提言を含んでいるが、あたらしい交通政策をめぐる各界の利害関係のからみあいばかりで複雑であり、ジョンソン政権に受けつがれた教書の具体化、立法化に陰に陽に影響を及ぼしている。

ケネディ教書についてはすでにわが国でも紹介されているが、われわれとしては冒頭に述べた交通基本問題調査会答申をひろい視野から眺め、それにたいする見解を定めるためにも、まず現代交通政策の基本方向をリードしているケネディ教書を中心とするアメリカの交通政策の新展開について掘りさげて検討する必要があると考える。その際利用すべき資料としてもっとも有益なものはおそらく『ドイル報告書』であろう。これは上院の決議によって組織された J. P. Doyle を長とする特別調査団が一九六〇年十二月に上院州際商業外国貿易委員会に提出した交通政策に関する大きな報告書である。この報告書の勧告がすべてそのまま教書で採用されているわけではないが、多くの点で一致しており、とりわけ包括的で詳細なその事実記述は教書の勧告、アメリカ交通政策の新展開の基盤的条件の認識に必須の文献である。

- (1) *The Transportation System of Our Nation, Message from the President of the United States, House of Representatives, Document No. 384 (87th Cong., 2 sess.) April 5, 1962.*
- (2) 大森「二」『交通政策の変遷とその動向』（未定稿）一九六四年、中央書房、一三七頁以下。小池郁雄「ケネディ交通政策の具体化・立法化の動向」、『運輸と経済』第三卷第一号など。
- (3) *National Transportation Policy, Preliminary Draft of a Report prepared for the Committee on Interstate and Foreign Commerce, U. S. Senate by the Special Study Group on Transportation Policies in the U. S., Jan. 3, 1961.*、この部分的紹介

としては山原栄一「米国における鉄道運賃規制政策の研究」・大分大学『経済論集』一九六一年一〇月、柄沢貞治郎「米国における運輸の傾向」・『運輸と経済』第二巻第八号がある。

二 ケネディ教書の現実的背景——交通経済構造の変容

ドイル報告書はいう——「危険な欠陥や深刻な問題をかかえてはいるが、今日合衆国の国内交通制度は全般的危機（general crisis）には落入っていない。……しかし将来の適切で効率的なわが国の交通制度と健全な一般運送業（common carrier）をおびやかすような諸傾向が現れている。この傾向が続けば、数年でわが国交通史上第二の大危機を意味する条件となるであろう³⁾」。ケネディ教書を促がした現実的背景はこの危機感にほかならない。ではこの危機感の実体をなす「諸傾向」とは何か。一般運送業とりわけその中心である鉄道の衰退である。以下若干の指標によってその実態をみよう。

（一）一般運送業の相対的低下

合衆国では一九四六—一九五九年に実質国民総生産は約二六％増加したが、都市間（長距離）貨物運送トン・マイルは約四〇％と国民総生産を上廻った。だが規制業者の割合はその間七九％から六七％へと低下した。これは二〇〇％規制をうけている鉄道の絶対的減少と大部分が規制を免れている内陸水運・道路運送とくに後者の飛躍的増大によるものである。一九四六年に五一六億トン・マイルにすぎなかった非規制道路運送は一九五九年には一、九七二億トン・マイルへと二・五倍もふえている（第1表参照）。現在の趨勢のまま進めば、都市間運送の約四分の三を占めている規制業者の割合は一九七五年には六一％に落ちるものと推算されている³⁾。

第1表 運送手段別都市間運送量に占める連邦規制運送の割合

(単位10億トン・マイル)

年 度	1) 空 運 総トン マイル	1) 鉄 道 総トン マイル	2) 内 陸 水 道			道 路 運 送			石油パイプ運送		
			総トン マイル	連邦規制		総トン マイル	連邦規制		総トン マイル	連邦規制	
				トン・ マイル	%		トン・ マイル	%		トン・ マイル	%
1946	0.1	602.1	120.0	7.44	6	82.0	30.4	37	92.5	73.1	79.0
1958	0.6	558.7	189.0	11.30	6	247.0	79.1	32	211.3	167.8	78.0
1959	0.8	582.0	195.0	275.0	76.8	28	225.0

1) 100%規制。

2) %は内陸水運報告書の標本調査数字による。

註 ICC, CAB, Bureau of Public Roads の統計から得られた数字であり、
National Transportation Policy, p. 50 による。

現代交通政策の基本動向

(二) 鉄道の衰退

三〇年以上にわたって続いている一般運送業の代表的存在である鉄道の比重の低下は、いうまでもなく、合衆国の国内交通に生じたもっとも顕著な現象である。鉄道旅客輸送は、第二次大戦中の顕著な回復を除いて、すでに一九二六年以来減退を続けている。これにたいし貨物運送は、三〇年代の大不況を除いては、一九五六年までは増加していた、がそれ以後絶対的減少に入り、鉄道の斜陽化が決定的段階に達したことを示すとともに根本的対策を必至とするにいたった。

(a) 鉄道輸送の相対的低下

旅客の一般運送業に占める鉄道の割合は一九二六年の八四%から一九五九年には三二%にまで低下した。一九五九年には旅客輸送の九〇%は私的乗用自動車の占めるところとなり、一般運送三業種にあっては空運のみ成長的で、鉄道とバスは衰退の一途を辿り、鉄道のシェアはわずかに三%にとどまっている(第2表参照)。

一方鉄道による貨物運送もまた、他の運送手段のシェアの増大に反比例して、一九二六年の七六・五%から

第2表 輸送手段別都市間旅客輸送量

(単位10億人・マイル)

年 度	鉄 道	バ ス	空 運	内 陸 水 道	乗用車
1946	66.3	26.9	5.9	2.3	253.6
1959	22.1	20.4	29.1	2.3	670.0

註 ICC 年次報告その他、National Transportation Policy, p. 61 による。

第3表 鉄道・バス・空運の営業成績

年 度	一 級 鉄 道			一 級 バ ス			国 内 幹 線 航 空		
	純営業収入	営業係数	純損益 ¹⁾	純営業収入 ²⁾	営業係数	純損益	純営業収入	営業係数	純損益
1940	千ドル -262,058	122.9	千ドル 188,851	千ドル 18,376	85.1	千ドル 19,334	千ドル 5,967	92.2	千ドル -
46	-139,736	100.4	287,139	80,926	78.6	50,414	-5,228	101.7	-5,627
47	-426,526	117.5	478,875	54,635	85.1	33,494	-20,900	105.9	-20,242
48	-559,782	127.4	698,057	50,592	87.4	31,172	2,075	99.5	-4,996
49	-649,627	136.7	438,158	35,017	90.9	20,758	24,625	95.1	13,378
50	-508,508	124.0	783,572	35,342	90.4	18,042	62,571	88.6	30,365
51	-680,822	134.2	693,176	47,185	88.4	25,286	105,940	84.6	43,497
52	-642,390	131.6	825,396	47,457	88.3	22,173	95,122	87.6	53,534
53	-704,538	137.9	903,227	40,855	89.9	17,933	88,369	90.8	48,380
54	-669,533	138.2	681,690	31,430	91.6	14,553	99,462	89.8	51,493
55	-636,693	137.6	927,122	31,027	91.6	15,375	123,240	89.8	63,061
56	-696,938	140.7	876,333	34,578	91.1	17,997	100,601	92.7	57,712
57	-723,670	144.4	737,431	36,580	91.2	19,386	42,094	97.0	27,026
58	-610,400	136.5	601,737	44,488	89.3	20,283	95,126	93.7	44,794
59	-543,800	130.6	577,719	59,576	86.5	28,728	105,237	94.1	59,911

1) この純利益は貨物によるもの。旅客は一貫して赤字。

2) 二級・三級バスを含む。

註 AAR, *Railroad Transportation, 1921-57* その他の統計による。
National Transportation Policy, p. 343.

一九四六年六・六%、一九五九年四六%と相対的低下をみている。しかし旅客のミゼラブルな地位と異って、貨物では鉄道は他種運送手段の二倍をこえる運送量を持ち、なお大宗的地位を保持している。

(b) 鉄道輸送と収入の絶対的減少

鉄道の旅客輸送は上述した人マイル数の減少につれて収支のバランスが全くくずれている。第3表は一級鉄道の旅客収入を一級バス、空運と比較したものであるが、バスや空運が利益をあげているのに鉄道のみ赤字で、一九四六年に一億四千万ドルであった営業損失は一九五九年には五億四千万ドルに上った。損失を少しでも軽減するために、連結車輛数、列車本数の削減さらに路線撤去が大規模に進められ、一九五五―一九五九年の五年間に旅客用線路は一二万一千マイルから一〇万マイルに減じた。旅客サービスの種類別にみると斜陽化のもっとも著しいのは「上等」(parlor and sleeping car)であり、一九

第4表 1953—55年平均と比較
した一級鉄道1956—59
年の貨物収入とトン・
マイル

年 度	全 国		東部地区	
	収入	トン・ マイル	収入	トン・ マイル
1953— 55年	100.0	100.0	100.0	100.0
56	106.2	109.2	107.1	109.8
57	105.9	104.5	105.5	101.9
58	95.7	93.1	88.7	85.2
59	98.6	97.2	91.9	88.7

註 ICC 資料, *National Transportation policy*, p.557.

減少率は都市間（長距離）市場よりずっと少なく、一九五五—五九年で五%、一九五〇—五九年の一〇年間をとって、も九%にとどまっている。

鉄道貨物運送は大不況期を別として第二次大戦まで一貫して増加趨勢をたどってきた。二〇世紀当初二、〇〇〇—三、〇〇〇億トン・マイル、一〇年代三、〇〇〇—四、〇〇〇億トン・マイル、二〇年代四、〇〇〇—五、〇〇〇億トン・マイルに達し、三〇年代では一〇年代の水準に落ちたが、一九四二年には六、〇〇〇億の水準をこえ、戦時には七、〇〇〇億を突破した。第二次大戦後は増加趨勢は止った。しかし一九五七年までは、四九—五〇年、五四年の景気後退期を除いて、六、〇〇〇億を割ることはなかった。それだけに以後の五、〇〇〇億台への下落は、それに伴った収入の激減の故に（第3表参照）、多年にわたって貨物営業利益によって支えられてきた旅客輸送の維持に深刻な反作用を及ぼさないわけにはいかない。近年の貨物収入の減少は東部地区ではげしく（第4表参照）、旅客とりわけ定期乗客の鉄道への依存度もまたこの地区で最高であるが故に、この矛盾は東部でもっとも激化している。

五五—五九年にその車輛マイルは三五%、輸送量は四一%という縮少を経験し、ごく特殊なデラックス・サービスを除き、その消滅は時日の問題とされている。「普通」(coach service)の場合も、一九四九—五九年に旅客マイルは三二・二%の減少となっているが、地区的なアンバランスがひどい。すなわち、減少率は東部地区四五・五%、南部地区三六%にたいして西部地区では一二・四%で、西部では中距離普通鉄道サービスの市場はなお相当残されている。鉄道に残された最大の可能性は大都市郊外定期交通であろう。その

第5表 種類別鉄道貨物の減少
(1947年=100)

貨物	1949年	1950年	1953年	1954年
農産物	91.8	84.6	87.0	87.6
畜産物	78.7	70.5	59.5	55.6
鉱産物	91.6	95.7	94.3	86.0
森林産物	85.9	80.7	80.5	74.1
工業品及び雑貨	84.6	81.0	76.4	71.2
取扱貨物	89.0	88.7	86.4	80.1
小口取扱貨物	86.5	66.5	53.4	47.1
全貨物	89.0	88.4	86.1	79.8

註 ICC 統計, J. C. Nelson, *Railroad Transportation and Public Policy*, 1959, p. 34.

もそれに加り、以下に述べるような有利な条件の下で、鉄道が対抗できない独自のなサービス—価格の組合せを提供することによって、内陸交通に占めていた鉄道の独占的地位を蚕食し、崩壊させた。

(2) 生産—流通過程に生じた変化 産業立地の変動、重化学工業の発展、流通経路の合理化などが水運、道路運送に相対的に有利に作用した。

(3) 非規制運送業の成長 「非規制運送業」には、あらゆる種類の自己運送(private carrier)、大量水上貨物(bulk exemption)と農産物の免制運送業(agricultural exemption)とが含まれ、一般運送業と対置される。ブライバート・キャリアーや免制トラックは盛に営業的運送行為に従事し、トリップ・リーズなどの方法によって、一般運送業の対抗できない低運賃で貨物を奪取している。労働組合の結成されている一般運送業にたいして、一般に組合をもつ

道路運送、内陸水運、パイプ・ラインによる鉄道貨物の奪取は全般的で、鉄道には最長距離の低級品しか残さない傾向を示している。鉄道経営にとって殊に深刻な事態は、単位費用に比較して高い運賃を徴収できる工業品の喪失である(第5表参照)。

(三) 一般運送業(—鉄道)衰退の原因

以上のような一般運送業(—鉄道)の衰退という交通経済構造の変容の原因としては次の要因が考えられる。

(1) 交通における技術革新 自動車、水運、航空機という通路施設に自己投資を必要としないあたらしい技術的交通手段が相ついで開発され、送油管

第6表 種類別州際道路運送業者

業者の種類	業者概数	車輛概数
一般	18,889	721,508
自己	80,721	648,487
免制	30,666	170,019
計	130,276	1,540,014

註 National Transportation Policy, p. 561.

ていない非規制業者の低賃金は、かれらによる運賃ダンピングの有力な支柱となっている。非規制運送業の全貌は正確にはわからないが、州際商業委員会道路運送局では州際道路運送業者について第6表のような推定をおこなっている。これによれば、業者数では八五%、保有トラック数でも五三%は非規制運送業の占めるところとなっている。

(4) 公共的交通投資の増加 道路、水路などへの公共投資の増加は、私的資本によらねばならない鉄道に比較して、道路運送、水運業に有利にはたらし、非規制業者の発達を助長した。一九一六年の連邦道路法 (the Federal Highway Act)、一九二一年の河川港

灣法 (the Rivers and Harbors Act)、一九二六年の商業航空法 (the Air Commerce Act) によつて道路、水路、空路への大規模な連邦投資が開始されて以来、一九五九年現在の連邦支出累計は道路一七三億、水路二九億、空路二五億、合計二三〇億ドルに達している。これは鉄道投資額の三分の二に相当する額であるが、一九五六年の連邦補助道路法の計画が完成する時点では鉄道投資に匹敵する規模になるであろうし、州の支出が加算される場合には鉄道及び送油管の通路投資をはるかに凌駕する額となるう。

(5) 独占を前提とした一般運送業、鉄道に不利な規制政策 運賃決定の自由の制限はその重要な一例である。一般運送業はその運賃表を公表し、その改訂には認可を必要とし、荷主差別を禁じられているが、このような運賃決定と運賃構造上の硬直性がかれらの競争上の立場を弱めている。一九五八年の交通法 (the Transportation Act) は旅客列車と運賃決定手続にたいする規制の緩和を認めたが、抜本的なものではない。

(四) 一般運送業衰退の経済的諸結果

上述した一般運送業（＝鉄道）の衰退を中心とした構造的変化は交通経済ひいて国民経済と国民生活とに次のような諸結果をもたらしている。

(1) 交通手段の過剰能力と利用不足の増大 (2) (4)で述べた道路、水路、空路などへの巨額の公共投資は国民総生産や旅客・貨物輸送量の増加率をはるかに上廻る規模のものであり、慢性的な設備の過剰能力と利用不足を生みだしている。過剰能力の負担は、採算にかかわらず規則的サービスを維持し、ピーク時と非常の場合のために設備とターミナルの一定能力を維持しなければならない一般運送業に主としてかかってくる。

(2) 純収入の減少 一級鉄道の近年における採算悪化についてはすでにみた（第3表参照）。一九四七―五二年には九六％以上になることのなかった一級鉄道と一級道路交通業及び一般貨物のコモン・キャリアーの営業係数は一九五三年以降五九年までこの水準をこえ続けている。

(3) 保守の不備と更新のくりのべ 収入の減少は経費削減を強制、費用節約は保守の不備と設備更新のくりのべとならずにはおかぬ。

(4) 不採算運行の廃止 鉄道旅客輸送では第二次大戦後不採算列車の廃止が盛に行われているが、一九五八年に州際商業法の改正によってこれがより容易となった。以降一九六〇年三月までに一四五本を下らない列車が削減されている。バス、空運でも局地的ではあるが同様な現象がみられる。旅客ほどではないが、鉄道貨物列車でも運行表の間引きがなされている。

(5) 借入資本と金利負担の増加 一般運送業の競争上の地位の低下と経営悪化は借入資本への依存度を高め、金融市場での条件を不利にしている。鉄道企業における自己資本にたいする外部借入の比率は、戦後一九五四年までは五

○%をこえることはなかったが、五三年頃から上昇に転じ、五五年に過半となり、五六年以後五四%台と高まっている。金融市場で一般産業及び公益企業と競争して資金を確保する上での条件悪化が加重して、増大する金利負担が企業採算をさらに悪くするという悪循環を招いている。

(6) 競争の激成 同種交通手段間における競争は運賃委員会(Rate bureau)と業者間提携の強化にともなう弱まっている。鉄道運賃委員会の活動は一九四八年の the Reed Bulwinkle Act によって独占禁止法に抵触しないとされるにいたった。したがって現段階に支配的なのは異種交通手段間及び一般運送業と非規制運送業間の競争である。一八七〇—一八〇年代に鉄道を席捲した苛烈な「運賃戦争」が再現されようとしている。運賃引下に関する州際商業委員会への申請は一九四六年の五一〇件から一九五九年の五、四七一件へと増加している。

現代アメリカの当面する交通危機についての観察はきわめて要約的であるがこの程度にとどめねばならない。このような構造変化と矛盾にたいしてケネディ教書はどのように対処しようとするのか。あたらしい交通政策の内容と問題点が検討されねばならない。

(1) Common carrier の適切な訳語を工夫するのは困難である。あまり良い訳語ではないが、本稿でも、多くつかわれている「一般運送業(「人」にしたがうこと)にした。ちなみに「規制運送業」(regulated carrier)「公共運送業」(public carrier)などがこの同義語として用いられている。これに対立するのが exempt carrier, unregulated carrier, private carrier などである。

(2) *National Transportation Policy*, p. 47.

(3) *Ibid.*, pp. 81-83.

(4) 州際商業委員会は、規制と報告書の必要から、鉄道及び道路交通企業を年間収入の大きさによって、前者は二つ後者は三つに級別している。すなわち、鉄道では一九五六年一月一日からそれまでの三等級の分類を二等級に整理し、一般は年間商業収入が三〇〇万ドル以上のもの、二級

はそれ以下のものとしている。この級別は毎年実施されるのではなく、たとえばある一級鉄道会社の年収が三〇〇万ドルを割った場合、それが永続すると判断されるにいたってはじめて二級に入れられるという具合におこなわれるのである。

道路交通業では州際及び州内營業收入の三年平均額によって分類がなされる。道路貨物運送業では、一九五七年の改訂によって、一級一〇〇万ドル以上、二級二〇万—一〇〇万ドル、三級二〇万ドル以下となっており、道路旅客輸送業（バス）では、一九五〇年の改訂以来、一級二〇万ドル以上、二級五万—一〇万ドル、三級五万ドル以下とされている。

(5) 本来自己運送のために保有された農商工業者などのトラックによる營業的運送行為を、州際商業委員会では「運送業の灰色の領域」と呼んでいるが、一九六〇年六月の調査によると、この灰色の運送業には約八種類があり、支配的なのは、「偽裝売買運送」(buy and sell operation)、つまりトラック保有者が、恰も商人の如く、積地で名目的に商品を買ったことにし、卸地でそれを販売するというに於いて運送する方法と運載者付トラックの荷主による賃借 (shipper lease of vehicle with driver) とである。

(6) 大量水上貨物の免制運送 (bulk exemptions) というのは、内陸水運業者による大量貨物運送に際して、その船舶に三種類以下の大量貨物を積込む場合には規制を免除するという州際商業法の第三〇三条適用のことである。実際には、この規定によって、水運業者の大半は、開業や運賃に関する規制から除外されている。これは、この種の貨物の大手筋荷主である鉄鋼、石炭企業の圧力によって成立、維持されており、水運業者の利益には必ずしもなっていない。

(7) 農民・漁民保護の観点から、一九三五年の「道路運送業法」(the Motor Carrier Act) が、農・漁民保有のトラックによる自己または隣人稼者の貨物の運送について、安全規制以外のあらゆる規制の適用を除外したのが agricultural exemptions の起源である。

三 ケネディ教書——「国内交通」政策の問題点

ケネディ教書の本文をなす「基本的国家交通政策」は第一部国内（都市間）交通、第二部都市交通、第三部国際交通、第四部労働関係と調査という構成になっており、その前後に序言と結語とがついているが、中心的部分である第一部のみを考察することにした。

国内交通に関するケネディ政策の基本的方向の第一は、規制の緩和による各種交通手段間、したがって一般運送業と非規制の運送業との競争機会の均等化である(equal competitive opportunity under diminished regulation)。そのために、具体的には、まず大量水運貨物と農・水産物の自己運送(bulk and agricultural exemption)のみ許されている最低運賃規制除外の全運送業者への拡大及び旅客輸送における最低運賃規制の解除が提言されている。この特権が一般運送業、鉄道の競争上の立場を弱めている重要な条件であることはつとに認められているところであるが、その解決としては、正反対の二つの見地が論理的に考えられる。その一は、交通における経済的規制を時代おくれとし、その緩和ないし撤廃による競争条件の均等化を求めるものであり、ネルソンなどの強調している観点である。その二は、逆に、規制は交通業における公正競争を維持し、利用者大衆が適切な交通サービスを受容する上で必要であり、規制の大巾な軽減は同時に独占禁止の適用除外が撤回されるのでなければ国家的公共的利益に反することになるという理由から、大量水運貨物と農・水産物の道路自己運送に認められている特権を剥奪ないし制限、つまりこの分野へも規制を拡大し、最低運賃規制は維持せよというドイル報告書の立場である。ペグラムは、このドイル報告書の見解を、「これは今日の問題の実際の解決とは殆んど認められない」と強く退けているが、教書はこの点ネルソン―ペグラムの見解と同一の立場をとっているわけである。

この勧告が実施されたとした場合どのような事態が起るであろうか。鉄道や規制をうけている一般道路運送業の競争的条件が幾分改善されるのは間違いない。しかしそれ以上に考えられるのは競争の激化である。競争機会の均等化を求めて過度競争に拍車をかける政策は、教書が危惧している、独占的競争にありがちな差別的取扱などの弊害を伴わなくても、現段階の矛盾と困難をさらにつよめるというマイナス効果をもつことになりかねない。この点ではむしろ

ろドル報告書の立場が優れているともいえる。上の勧告に付随して、(1)非運送業者荷主と同一料金率で他の運送業者に車輛やコンテナを輸送してもらう権利の全運送業者への賦与、(2)鉄道が自己の貨物を運送することを禁止している州際商業法の規定の削除、(3)監督機関を実験的貨物運賃、等級表の改訂、あたらしいサービスの組合せを承認させる方向に指導することが提案されているが、一般運送業の地位を少しでも有利にしようとするものであることはいうまでもない。

基本的方向の第二は課税と利用者負担の公平である。具体的方策としては、(1)鉄道とバスに課せられている一〇%の通行税の廃止、(2)一九六三年度からガロン当り二セントのガソリン税の全ジェット燃料への拡大、従価五%の航空旅客・貨物税、周遊航空などへの二セント(ガロン当り)の燃料税の創設、(3)一九六三年度からの内陸水運へのガロン当り二セントの課税、(4)交通業における減価償却率の検討と公益産業(交通を含む)における所得税額算定に際しての過年度損失計上年限の五年から七年への延長が提起されている。

すでにみたように、道路、水路、空路にたいして税を財源とする巨額の公共投資がなされているが、それが利用者から回収されるのでなければ、私的投資に依存する鉄道にたいして公平を欠くことになる。道路については利用者負担の原則がほぼ確立されている。連邦の支出は各種自動車燃料税、トラック・バス・トレーラーの製作企業への課税、タイヤ・チューブなどへの税、重量二六、〇〇〇ポンドをこえる全車輛にたいする一、〇〇〇ポンド当り一・五ドルの利用税という利用者負担の範囲でまかなわれている。州の道路財源も八五%は利用者税によっている。市町村のみが、自動車専用でない一般公共道路が多いせいで、目的税源への依存が二〇%と低い。これにたいして、空路、空港を政府投資に依存している上に直接補助まで貰っている空運には、現在まで利用者負担はなく、内陸水路でも同じく、

パナマ運河とセントローレンス水路を除いては、連邦資金は全く回収されていない。このような現状にかんがみて(2)、(3)の提案となったものと思われるが、これには次のような問題がある。公共的空路、空港施設を無償で利用していてさえ経営難の幹線企業や補助なしには自立できない培養線企業が右のような課税に堪えられるか否かということである。ペグラムは、サービスのかんりの収縮、かんの破産会社を惹起することなしには、空運産業はいかなる利用者に負担にもたえられないと主張している。また空運の如く経営基盤が脆弱でなく、大部分が規制を免れており、しかもその果実が主として産業独占資本の摂取するところとなっている内陸水運の場合、利用者負担は当然だとしても、二セントの燃料税によって果して、少なくとも公共投資の元利と経常的維持費は含まねばならない利用者負担額を回収できるかどうかという問題がのこる。さらに従前からよく主張されていた(1)あるいは(4)は妥当であろうが、負担の公平という見地からすれば、鉄道とパイプラインのみに課せられている通路施設への固定資産税についても検討さるべきであろう。ドイル報告書は鉄道のそれを約二億ドル、パイプラインを、五〇〇万ドルと推定し、その廃止を勧告している。

基本的方向の第三は「公平な政府の助成策」(evenhanded government promotion)という見出しで、将来における空運補助金の廃止その他が提言されている。これについては、上で空路、空港への政府投資の問題との関連ですでに論評済みである。

「公共的利益の保護」(protection of the public interest)と題した基本方向の第四の具体的提案には、(1)交通企業の問題を検討する調査委員会の設置、(2)直通路線と連絡運賃の増進、(3)実験的運賃とサービスの奨励、(4)国際運送に従事する道路運送業者にたいする統一的州登録法の採用、(5)一般運送業者にたいする不法な高運賃の弁償義務、

(6)道路運送業者の報告書提出義務の怠慢にたいする罰金、安全規制や営業許可の違反にたいする罰金の引上などが盛られているが、重要なのは合同問題であろう。

交通企業の合同問題では空運と鉄道とくに後者が現在最大の焦点となっている。周知の通り、合衆国鉄道史は大規模な合同を経験しているが、一九二〇年の交通法によって独占禁止法の適用除外が認められ、ある程度合同奨励政策が打出されて以後時とともに鉄道合同の勢いはむしろ衰弱し、一九二〇年に一〇九七を数えた鉄道会社は、一九四〇年五七四、一九五八年末四一九と半減したもののなお多数を擁し、また最大二一会社の、総営業マイル数に占める割合も、一九二〇年の四七・一%から一九四〇年には六三・七%に増加したが、以後殆んど変化せず、鉄道が往時の繁栄を回復するための起死回生策としては合同をおいてはならないといった希望をよそに、現実はずくかけはなれている。

このような状況の中で、鉄道労働組合、鉄道の挽回を怖れる他種交通業者などの反対は別として、鉄道合同の要望はつよいが、そのパターンに関しては必ずしも一致していない。焦点は独占禁止—公正競争の確保をめぐるである。ドイル報告書などは全国的または地域的な少数企業への大合同を主張しているが、競争の余地を残したよりゆるやかな合同形態を主張する見解も根強い。教書では、有効競争の維持、公衆にたいする経済的で能率的で適切なサービスの確保、合同によって影響をうける労働者への援助という抽象的な三つの基準が示されているのみで、問題点は設置さるべき調査委員会に残した形となっている。

教書の政策提言は一般運送業とりわけ鉄道の斜陽化を防止し、その将来を保証することができるであろうか。具体的な問題点についてはすでに指摘した通りであるが、一般論として明確に認識しておかねばならないのは国家政策の限界である。当面の交通危機にしてもすべての原因が誤った国家政策にあるわけではない。競争機会の均等化といっ

でもそのために果すべき政策の役割には自ら限界があり、各種交通手段の本質的特性の歪曲にまで及んではならない。したがって、第二節の(三)にあげた一般運送業衰退の主要原因の除去またはその作用力の弱化にたいして政策のもつ効果は部分的たゞざるをえない。たとえば、その(2)生産流通過程に生じた変化などには全く影響をもちえない。さらに、すでにふれた点であるが、規制の緩和は一般運送業の競争上の条件を相対的に有利にするものであるが、それだけに非規制運送業との対立、競争の激化に導かざるをえないという矛盾を内包しており、同節(四)の経済的諸結果をどの程度まで止揚できるか疑問なしとしないであろう。

次に、一般運送業とくに鉄道に課せられている経済規制が鉄道独占時代の遺物であり、もはや化石化しているという見解には首肯できる一面もあるが、だからといってただちにその撤廃が正しいということにはならない。規制には独占的収奪の抑制ということだけでなく、公共的利益保護の目的が含まれているからである。規制緩和、経営の自由化には前者の無害性を強調することによって、後者の負担まで免れようとする意図が含まれているが、アメリカのような個人交通の発達している国においてさえ、たとえば採算本位の鉄道旅行列車の廃止や路線撤去は公益性の点で重大な問題となっている。鹽の水とともに赤子まで流してしまうような政策の危険性は公共的交通への依存度の高い日本などではずっと大きい。

(1) J. C. Nelson, *Railroad Transportation and Public Policy*, 1959, p. 431.

(2) D. F. Pegrum, *Transportation: Economics and Public Policy*, 1963, p. 489.

(3) 全体及び前後の関連から一応(三)のように判断すべきだと思われるが、教書には、大量水運貨物の規制に関して、「これ(規制除外の一般運送業への拡大引用者)が現在の不平等を除く好ましい方法だとは考えられるが、議会は現在の規制除外を廃止することによって——これは規制の強化となり、安定的ではあるがより高い運賃率をもたらし易いが——、すべての運送業者を平等な立場におく方を選ぶこともできる。どち

らの道が選ばれるにしても、これらの貨物は全運送貨物の大きな部分を占めているのだから、連邦運賃規制において不平等に有利な取扱いを引續いて受けるわけにはいかない」という妥協的譲歩的記述があつて、必ずしも明確ではない。

(4) Pegrum, *ibid.*, p. 461.

(5) 投資額で合衆國最大の鉄道会社であるペンシルヴェニア鉄道の取締役会長サイムズ (J. M. Symes) は、一九六〇年九月三〇日バーミンガムで行われた「将来の交通」と題した懇話会で、「鉄道が三〇年前の健全で活気ある地位をとりもどし、将来の交通で進歩的役割を果たすために必要なことも重要なことは何かと問はれたら、私は一言「合同 (Merger)」と答えるだろう」と語つてゐる。(National Transportation Policy, p. 229)

四 交通政策転換をめぐる底流と動向

あたらしい交通政策の底流となり、その形成に微妙な影響を及ぼしている利害関係集團の動向について簡単にでもふれておかねばならない。

鉄道は約七〇年にわたつて多かれ少なかれ自己に課せられた公益産業型の規制を甘受してきたが、時とともに規制をうけていない道路運送業や内陸水運業への規制の拡大を望んだ。だが最近では規制の撤廃をつよく主張するようになってゐる。経営の自由にたいする鉄道の要求の成果はまず一九五五年の「交通政策と組織に関する大統領諮問委員会」(the President's Advisory Committee on Transport Policy and Organization) の報告書 (いわゆる Weeks Report) となった。この報告書の勧告は、鉄道の要求に偏向しすぎていたため、議会で多数の賛同を得られなかったが、鉄道問題とりわけ旅客輸送の危機に注意を向けさせるのに成功し、すでにふれるところのあった一九五八年の交通法を成立させる契機となった。鉄道資本がこのように規制緩和を望んでいるからといって、かれらが無条

件で交通業の自由競争を欲していると考えてはならない。思い通りにできるものなら、非規制運送業者の蚕食にたいする番犬としての州際商業委員会の役割を強化したいと考えているといつてよい。委員会が鉄道の競争者を甘やかしているとは非難しながらも州際商業委員会やその統制機構を廃止せよとは鉄道はいわないのである。

規制をうけている道路運送業者や水運業者は、運賃の自由化という鉄道の要求を攻撃し、鉄道はこれを利用して経済的弱者である自分たちを庄殺しにかかろうとしていると主張している。かれらは、一九三〇—四〇年代にいかにも道路運送業者が鉄道の略奪的攻撃の餌食とされたかについて語り、第二次大戦後の沿岸航運の衰退を鉄道の差別運賃競争に帰している。道路運送業者や水運業者は、それが鉄道の独占力の復活という危険性をはらんでいるという理由で、鉄道規制の解除や緩和につよく反対している。

鉄道、道路運送業、内陸水運は相互に対立し、攻撃しあいながら、規制をうけている一般運送業という立場では、一致して非規制運送業(exempt carrier)を共通の敵として、その特権の不当を批判してやまない。些か不思議なのは、免制業者と同じく一般運送業の分野に全面的に侵蝕しているのに、プライベート・キャリアーにたいしては比較的寛大なことである。主要なプライベート・キャリアーが同時に一般運送業者にとって大荷主である事実がその間の事情を説明してくれよう。

一般国民はどうか。世論とマス・メディアにみる限り規制の緩和に同調的のようである。あたらしい交通政策が複雑な階層的・地域的構成をもっている国民生活に及ぼす効果について正確な損益計算書を作成するのは困難であるが、一般国民の場合、交通市場における競争の発展によって、本源的に鉄道独占の拘束のために生れたこみいった規制メカニズムの多くは余計なものとなっているのではないかという思想が直観的に侵透しているように思われる。一般に

保守的なマス・メディアはこのような思潮を代弁していると考えられるが、伝統的な反中央集権的感情や鉄道を握っている金融財閥資本との結びつきも見落すわけにはいくまい。世論にみる州際商業委員会への強い支持は少く、その権限の大巾な削減にたいする大衆的反撥は起りそうにない。このような動向が二大政党にも反映し、民主、共和両党ともにケネディ教書で提起された交通政策の自由化にたいして条件付賛成の立場をとらずにいたっている。

興味のあるのは産業界の立場である。産業資本はいうまでもなく一般運送業の顧客であるとともに自動車を主とする自己運送手段をもち、業種によっては免制水運業の大荷主でもある。このような複雑な立場は産業資本の交通政策にたいする統一的な要求の集約化を阻み、地域、業種、企業によって力点のおきどころに差異を生ぜずにはおかないであろう。

産業界の複雑な立場の一端を示す一調査がネルソンによって紹介されている。交通業にたいする経済的規制に関してトップ・マネジメントと運輸部門担当者との間にかんがりの見解の不一致がみられるのである。トップ・マネジメントは運輸部門担当者に較べて、規制が強すぎると考えており、ICCによる競争の制限の必要性を感じている者がより少く、ICCの権限の大巾削減にたいする反対はより少いという特徴が示されている。運輸部門担当者がトップ・マネジメントに必ずしも従属的でないより保守的な見解をもっている理由として、(1)運輸部門担当者の前歴による鉄道、道路運送業などの支配的見解の影響、(2)現在の政策から利益を得ている荷主グループの存在、(3)運輸部門担当者の思考様式を支配している狭い時代おくれの交通経済学的知識が指摘されている。

(1) たとえば一九五八年三月三日の『タイム』誌の論説。

(2) R. A. Nelson, "Interest Conflicts in Transportation," *The Journal of Business*, April 1964.

(3) この調査はワシントン大学産業経営学部が行ったものであるが、全国的規模でトップ・マネジメント五〇〇人、運輸部門担当者五〇〇人に質問がなされ、前者で二二〇、後者で二二四の回答があった。質問項目及び回答数は下表の通りである。

五 むすび——交通基本問題調査会

答申批判

ケネディ教書については、第二部「都市交通」に關しても論ぜられねばならないが、余裕がないので別の機会に譲るとして、交通基本問題調査会答申について述べておきたい。もっともこれとて紙数の制限で二、三の要点指摘にとどめねばならないが。

答申の基本思想については冒頭で述べた。それは現代資本主義の交通政策の方向に基本線で一致した政策論である。だが日本の交通情況には上述したアメリカなどとは次の点で大きな相違がある。(1)答申も強調しているように、著しい交通投資の不足、輸送力逼迫。(2)交通構成にみる後進性と一般運送業、鉄道の強固な地位。近年道路交通の発展は著しいが、先進国よりはるかに劣り、とくに旅客輸送での鉄道の優位はなお圧倒的である(第7表参照)。(3)プライベート・キャリアーは存在するが、道路・水運の非規制運送業はいない。(4)幹線

質 問	トップ・マネジメント		運輸部門担当者	
	実数	%	実数	%
1) 交通業は規制されすぎている 規制が足りない 適度に規制されている	137	70.3	120	56.6
	5	2.6	11	5.2
	53	27.1	81	38.2
計	195	100.0	212	100.0
2) ICC の競争制限は 必要 必要 必要	79	45.4	132	62.0
	95	54.6	81	38.0
計	174	100.0	213	100.0
3) ICC 権限の大幅削減に 賛成 反対	76	42.3	45	21.0
	104	57.7	169	79.0
計	180	100.0	214	100.0

第7表 主要国の交通手段別輸送量(1960年)

1) 旅客(人キロ比率)

	鉄 道	バ ス	乗用車	航空機	その他	計
アメリカ	2.9	2.6	89.7	4.5	0.3	100.0
イギリス	16.4	46.6	36.5	0.5	—	100.0
フランス	28.6	25.0	44.3	2.1	—	100.0
西ドイツ	27.8	15.5	56.6	0.1	—	100.0
イタリア	34.3	26.3	39.1	0.3	—	100.0
日 本	73.6	22.7	3.0	0.3	0.4	100.0

2) 貨物(トンキロ比率)

	鉄 道	トラック	内陸水運	パイプ・ライン その他	計
アメリカ	43.6	22.5	16.8	17.1	100.0
イギリス	41.3	58.3	0.4	0	100.0
フランス	57.6	31.0	10.9	0.5	100.0
西ドイツ	42.1	25.8	29.8	2.3	100.0
イタリア	29.0	68.6	1.3	1.1	100.0
日 本	40.9	12.8	46.3	0	100.0

負担運賃引上を合理化するために西欧諸国に比較して家計に占める交通費比率の低いことと消費者物価上昇にたいする交通費の寄与率の低い事実があげられることが多い(答申で明示されているわけではない)。西欧よりはるかに所得水準、生活水準が低く、衣食住の基本欲求に多くをさかねばならないわが国の場合交通費が低くなければならないのは当然であって、運賃引上の理由とはならない。また運賃引上は需要の抑制に役立つという考え方もあるが、本末顛

鉄道が国有国営であることなど(西欧とは同じ)。およそ交通政策が部分的なものであつてはならず総合的でなければならぬのは自明の理であり、その意味で合理的交通市場の確立、合理的分業体系の創出という考え方は抽象的には一見批判の余地はないようにみえるかもしれない。だが、日本の現実に適応される場合幾多の問題点がある。最大の問題点は、いま指摘したわが国交通の特殊性が、いわゆる総合的交通政策、合理的交通市場の確立を妨げ、これと矛盾する面を多分にもっているということである。答申自体この事実に気づき、理論的につじつまを合そうとしているが、失敗せざるをえない。まず上の(1)の特殊情況からして、巨額の交通投資が必要とされ、国家の果すべき役割が大であるが、利用者負担原則の強調は、保守政権下では、なさるべき多くのことが放棄されたまま、安易な大衆負担の増大に導く怖れがつよい。大衆

倒した議論である。交通（＝通路）投資の基本的源泉は財政に求めらるべきである。事実、道路については答申は一般財源からのより以上の支出を主張している。これは利用者負担原則と矛盾するように思われるが、道路投資の必要性を認めてしばらくおくとしても、鉄道については通勤・通学の定期割引の不当性のみ強調されて財政支出の必要性に殆んど言及していないのはいかなる理由によるものであろうか。高率通勤割引が勤労者を媒介に実質的には企業殊に大企業に恩恵を与えている不合理は認められるにしても、賃金水準の低い中小・零細企業や公務員労働者の多くに企業負担がないか、あっても部分的であるという事実にたいする適切な配慮なしに、その不当性のみを過大に主張するのは正しくない。公共負担は大衆への転嫁でなく一般会計に要求するのが正しい方向である。日本はアメリカなどと異って鉄道通勤運賃引上に乗用車への転換によって抵抗するにはほど遠く、その独占性はまだ高い。通学定期についても同様で、むしろ長距離割引が検討さるべきである。公共負担は旅客のみではない。貨物割引に言及していないのはどういう理由か。よりいっそう理解に苦しむのは、合理的交通市場確立の前提条件として「自立的採算経営」の原則を強く叫びながら、原価を償っていないはずの貨物運賃について単に等級制度の検討の方向しか示されていないことである。通勤・通学割引率の引下よりもこの方が先だという多くの声にたいして答申はいかなる理論を用意しているのであろうか。通勤・通学割引の一般乗客運賃による負担を疑問だとしているが、同様の論理で、旅客運賃収入による貨物運賃赤字のカバーも疑問ではあるまいか。

- (1) 一九五九年国連統計年報によれば、総家計支出に占める交通通信費の割合はアメリカ一四%、イギリス一〇%、フランス八%、イタリア八%、日本二・二%となっており、また昭和三十六年、三十七年平均で消費者物価の上昇率六・七%にたいして交通通信費は三・三%、寄与率一・五%という数字が出ている（運輸省編『運輸経済図説』七八―九頁）。

(2) 全くふれていないといえれば反論があらうから書添えておくと、交通企業の投資能力を緊急に増強する必要がある場合、「國又は公共団体の資金を投入しなければならないことも起るであらう」と述べて、サンフランシスコ湾岸高速鉄道建設にたいする公共支出の例があげてある。だがその語調はすこぶる弱い。

(3) 昭和三七年でみるに、旅客（一人キロ当り）は原価一五・二九錢にたいして運賃一九六・四八錢となっているのに反して貨物（一トンキロ当り）は原価三五・三〇錢にたいして三四五・四二錢と明らかに採算割れである。しかもこの事實は一時的現象ではなく、一貫した構造的特徴である（昭和三七年『鉄道要覧』一四五頁）。